Zorginstituut Nederland

Memo

Aan:	Leden Stuurgroep VWS, ZIN en CAK
Van:	ZIN en CAK
Onderwerp:	Maatregelen nav aanbevelingen auditrapporten (tbv wetsvoorstel 34 203)
Bijlage:	rapport PWC en rapport Deloitte
Datum:	4 februari 2016 **Versie:** definitief

1. Inleiding

Sinds 1 april 2014 heeft het Zorginstituut nieuwe taken op het gebied van kwaliteit en innovatie van zorgberoepen en opleidingen. Deze taken passen bij de aard en werkwijze van het Zorginstituut in zijn rol van pakketbeheerder, maar vertonen geen verwantschap met de typische, op burgers gerichte uitvoeringsregelingen die sinds 2006 in aantal en omvang snel zijn gegroeid. Voor het CAK daarentegen zijn vergelijkbare uitvoeringsregelingen juist de kernactiviteit. Het CAK heeft als volwassen uitvoeringsorganisatie veel ervaring met de uitvoering van (financieel geaarde) regelingen voor grote groepen burgers, zoals de eigen bijdrageregelingen in de Wmo en Wlz. Het CAK heeft daarop afgestemde ICT-systemen en goed ingerichte dienstverlening aan burgers. VWS heeft na overleg met het Zorginstituut en het CAK besloten de bij het Zorginstituut in uitvoering zijnde burgerregelingen over te hevelen naar het CAK. Het Zorginstituut kan zich daardoor beter richten op kwaliteitstaken en pakketbeheer. Het CAK kan zich daarmee verder ontwikkelen tot het administratieve loket in de zorg. De burger krijgt met minder loketten te maken en voor VWS zal de bestuurlijke complexiteit afnemen.

De volgende burgerregelingen gaan over naar het CAK:

- Wanbetalers
- Onverzekerden
- Gemoedsbezwaarden
- Onverzekerbare vreemdelingen
- Verdragsgerechtigden

Zoals eerder gemeld gaan de burgerregelingen ongewijzigd over van het Zorginstituut naar het CAK. Dit betekent dat de nu operationele ICT-voorzieningen worden overgeheveld naar het CAK-platform en dat de medewerkers overgaan naar het CAK, en wel met behoud van rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Deze overgang “as is” is een zeer belangrijke risicobeperkende maatregel in het kader van de vereiste continuïteit en kwaliteit van uitvoering.

Risicomanagement heeft een prominente plaats in het nu lopende project waarin de overdracht van de regelingen wordt voorbereid. Zowel het Zorginstituut als het CAK hebben een externe partij gevraagd een audit uit te voeren op het project en de projectplannen, met bijzondere aandacht voor het ICT-migratieplan. Het CAK heeft de opdracht aan PricewaterhouseCoopers (PwC) verstrekt, het Zorginstituut aan Deloitte. PwC

heeft het totale traject van de overheveling beoordeeld op risico's die met de overdracht zijn verbonden. Deloitte heeft vooral gekeken naar de risico's van de voorgenomen wijze van IT-migratie. De rapporten zijn beide momentopnames van de stand van zaken begin september 2015 (PwC) en half oktober 2015 (Deloitte). Begin januari 2016 heeft de CIO van VWS op verzoek van VWS onderzoek gedaan naar de IT-aspecten van de overheveling. Omdat de CIO van VWS bij zowel ZIN als CAK onderzoek heeft gedaan, wordt onderstaand eerst ingegaan op het onderzoek van de CIO van VWS. Daarnaast is dit het meest recente onderzoek.

2. Onderzoek CIO VWS

Begin januari 2016 heeft de CIO van VWS op verzoek van VWS onderzoek gedaan naar de IT-aspecten van de overheveling. Het oordeel van de CIO is dat bij goede sturing op nauwkeurig gedefinieerde kwaliteit van (tussen)resultaten en actief risicomanagement de kans op grote uitvoeringsfouten beperkt is. Een aantal randvoorwaarden dragen hier nu al aan bij:

* de stapsgewijze IT-overheveling,(verhoogt de beheersbaarheid)
* scope en complexiteit van de verandering op IT gebied is beperkt
* systemen gaan met gelijke werking over, evenals de processen
* aanwezigheid van de vereiste competenties in beide organisatie
* uitvoering van aanbevelingen uit beide audits
* betrokken deskundigen uit beide organisaties vinden elkaar en hebben vertrouwen in elkaars kunnen.

De conclusie was dat het goed kan gaan, maar dat enkele aspecten van het IT-deel van het overdrachtsproject verbetering behoefden:

* projectsturing moest strakker
* er moet gestuurd worden op integrale plannen
* behaalde resultaten moeten aantoonbaar worden gemaakt.

In overleg tussen VWS, ZIN en CAK zijn de volgende maatregelen genomen:

- ZIN en CAK hebben samen voorzien in één integrale planning met mijlpalen en helder toegewezen verantwoordelijkheden voor latende en ontvangende organisatie, één integrale risicoanalyse en dus een geïntegreerde voortgangsrapportage. Daarbij is het CAK als ontvangende partij eindverantwoordelijk voor de integrale rapportage.
- Management en organisatie van het project zijn aangepast op de noodzakelijk geachte integraliteit; organisatie is strakker getrokken en aansturing vindt plaats op basis van de integrale planning.
- Besturing van het project (in de stuurgroep waarin VWS, CAK en ZIN participeren) is geïntensiveerd (meer gedetailleerde rapportages, acceptatie van daarvoor in aanmerking komende mijlpaalproducten en hogere frequentie bijeenkomsten stuurgroep) .

3. Resultaten van de externe audits bij ZIN en CAK.

Wat betreft de ICT is de teneur van beide rapporten dat de gekozen oplossingsrichtingen voor reductie van complexiteit en risico's bij de migratie de juiste zijn, maar dat een aantal aspecten (hieronder opgesomd) extra aandacht behoeft.

Beide organisaties zijn gezamenlijk aan het werk gegaan om de aanbevolen maatregelen te treffen. Het betreft onderstaande categorieën. In het vervolg van dit memo is per categorie van aanbevelingen beschreven welke maatregelen inmiddels zijn of worden genomen.

- Projectmanagement
- Kennisborging
- Klantprocessen
- Boedeloverdracht
- IT-aanpak (ICT)
- Testkwaliteit (ICT)
- Continuïteit (ICT)

Projectmanagement
Zowel PWC als Deloitte benadrukken het belang van goede samenwerking tussen CAK en Zorginstituut.
De projectstructuur is zodanig dat binnen elk van beide organisaties gespiegelde projecten uitgevoerd worden zodat de verantwoordelijkheden van CAK en Zorginstituut, voorafgaand aan de overdracht, helder afgebakend zijn en goede invulling geven aan de projectwerkzaamheden voor de latende en ontvangende organisatie. Uiteraard is in deze opzet de onderlinge afstemming op alle niveaus van groot belang.
In de rapporten wordt vastgesteld dat de samenwerking steeds intensiever is en geadviseerd wordt om deze lijn door te zetten. Door middel van uitgebreide overlegstructuren op alle niveaus binnen het project en veelvuldig persoonlijk contact wordt de ingezette lijn van meer gezamenlijk optrekken verder bestendigd. Sturing van het project op bestuurlijk niveau is gewaarborgd door de stuurgroep onder leiding van het Ministerie van VWS.

Vrijwel gelijktijdig met het afronden van de externe audits werd bekend dat de beoogde overdrachtsdatum is uitgesteld. In verband met dit uitstel werd geadviseerd projectplannen en mijlpalen te herijken en te verdiepen. Tevens werd aanbevolen om de risico's per project en de onderlinge afhankelijkheden te herijken en opnieuw te prioriteren. Inmiddels hebben actualisatie, herijking en integratie plaatsgevonden.
De suggesties ten aanzien van sturings- en beheersingsinstrumenten zijn overgenomen en hebben gestalte gekregen in de vorm van een integraal projectplan met een integrale planning. Ook worden per deelproject onder meer de mijlpalen, activiteiten, afhankelijkheden, voortgang en actuele knelpunten en risico's intensief en hoogfrequent bewaakt.

Bij de herijking en verdieping van de projectplannen kreeg het ICT-projectplan speciale aandacht. De bijstelling van dit plan is door een team van medewerkers van ZIN en CAK samen gedaan. Er is een geïntegreerde ICT routekaart opgesteld met de belangrijkste mijlpalen en afhankelijkheden tussen de deelprojecten. Deze routekaart is verder vertaald naar operationele plannen per fase, naar heldere verantwoordelijkheden en naar testplannen. Bij de uitvoering van de projectwerkzaamheden worden over en weer medewerkers van beide organisaties ingezet.

De samenwerking tussen business en IT-project is versterkt. Er is intensieve afstemming tussen de testcoördinator, testteam en lijnorganisatie over de gedefinieerde testroute. Het gekozen en beschreven ICT-

migratieplan wordt uitgewerkt tot een gedetailleerd draaiboek voor migratie-activiteiten. Ook voor een goed gecontroleerde opstart van productiewerkzaamheden na de ICT-migratie worden gedetailleerde draaiboeken opgesteld.

Eén van de aanbevelingen van Deloitte was om een Quality Assurance functie in te richten voor het project. Deze functie is bij het Zorginstituut en het CAK inmiddels ingericht en deze heeft onder andere als taak gekregen om de opvolging van de adviezen te monitoren en daarover rechtstreeks aan de respectievelijke opdrachtgever binnen het Zorginstituut en het CAK rapporteren op basis van de integrale risicoanalyse.

Kennisborging
Voor de continuïteit van de dienstverlening aan burgers is het behoud van kennis en kunde een belangrijke voorwaarde. De medewerkers die momenteel betrokken zijn bij de uitvoering van de regeling gaan in principe mee naar het CAK maar zijn hier (conform rechten in geval van reorganisaties) niet toe verplicht.
Ook inhuurkrachten krijgen de mogelijkheid om mee te gaan naar het CAK. Het risico bestaat dat er onvoldoende kennis en kunde behouden blijft. In de rapporten wordt geadviseerd om nog nadrukkelijker aandacht te besteden aan het behoud van medewerkers, kennis verder te borgen door medewerkers van het CAK mee te laten draaien bij het Zorginstituut en maatregelen te formuleren voor het geval er onvoldoende kennis meekomt.

Het Zorginstituut en het CAK hebben in een vroeg stadium gezamenlijk een pakket maatregelen geformuleerd om te borgen dat voldoende ingewerkte medewerkers beschikbaar zijn na de overdracht.
Zo zijn er diverse uitwisselingsprogramma's voor leidinggevenden en medewerkers georganiseerd om de medewerkers van het Zorginstituut kennis te laten maken met het CAK. Voorts is begin 2015 een gericht wervings- en selectiebeleid opgesteld. Het beleid is zowel gericht op werving van vaste medewerkers als op inhuurkrachten. Als bij het Zorginstituut functies vrijkomen worden deze, met het oog op behoud van kennis, bij voorkeur ingevuld door vaste medewerkers van het CAK of door inhuurkrachten die de overstap naar het CAK willen maken. De vervanging van medewerkers die hebben aangegeven dat ze niet meekomen naar het CAK wordt stapsgewijs uitgevoerd, rekening houdend met de termijnen voor opzegging, overdracht en inwerken. Het op peil houden van een formatie met voldoende kennis en kunde heeft constante aandacht van de leidinggevenden van de burgerregelingen. Het verschil tussen de benodigde formatie en de werkelijke formatie wordt scherp bewaakt. Zowel de huidige situatie als de prognose laten een positief beeld zien.
Voor enkele zeer specifieke (sleutel-) functies worden aanvullende maatregelen genomen.
Alle werkprocessen zijn geïnventariseerd en beschrijvingen van werkprocessen en -instructies worden waar nodig geactualiseerd. Mede op basis hiervan zijn opleidings- en trainingsprogramma's ingericht om nieuwe medewerkers (CAK-medewerkers, inhuurkrachten of overige medewerkers) snel en effectief op te leiden.

Met name op het gebied van ICT zijn extra maatregelen genomen om de kennis te behouden. De documentatie wordt aangevuld, maar een belangrijk aandeel in de borging van kennis ligt echter in het systematisch delen van kennis. Dit realiseren CAK en ZIN door het werven en tijdig inwerken van extra experts op kritische kennisdomeinen en de uitwisseling van medewerkers onderling voor de uitvoering van projectactiviteiten.

Klantprocessen
Het Zorginstituut heeft de kennis over de regelingen vastgelegd en overgedragen aan het CAK. De mappen met per regeling informatie over onder meer werkprocessen en werkinstructies zijn door het CAK 'geadopteerd'. Werkprocessen en werkinstructies worden richting de transitiedatum actueel gehouden en door het CAK gebruikt voor de voorbereiding van de uitvoering van de regelingen.
De voorbereidingen voor de verzending van documenten na de overdracht ligt op schema. De naamswijziging in correspondentie, voorlichtingsmateriaal en websites wordt voorbereid. Deze wijzigingen zijn onderwerp van de uitgebreide testplannen voorafgaand aan de overdracht. De productieplanning voor het derde en vierde kwartaal is reeds opgesteld en wordt actueel gehouden zodat de capaciteit bij het CAK tijdig wordt ingeregeld.

Boedeloverdracht
Het CAK en het Zorginstituut zijn in overleg om vast te stellen wat wel of niet onderdeel is van de boedel behorende bij de burgerregelingen. De boedelovereenkomst is onderhanden. Alle lopende contracten behorend bij de uitvoering van de burgerregelingen zijn onder de loep genomen. Het CAK heeft of zijn huidige contract uitgebreid of een nieuw contract afgesloten. Dit alles met als doel de continuïteit in de uitvoering van de burgerregelingen te waarborgen. Door het Zorginstituut wordt een slotbalans opgesteld voorzien van een accountantsverklaring. Door het CAK wordt een openingsbalans opgesteld voorzien van een accountantsverklaring. Dit alles om zo voldoende waarborgen te hebben bij de overdracht. Ook zijn met VWS afspraken gemaakt over de begroting van de uitvoeringskosten van de burgerregelingen in 2016; het CAK begroot die voor de tweede helft van 2016 en ZIN voor de eerste helft. Om voor het CAK duidelijkheid te verschaffen over hoe zij moeten verantwoorden, wordt er door VWS op ingezet om z.s.m. het Model jaarverslaglegging 2016 vast te stellen.

IT-aanpak (ICT)
Op basis van de geplande overgang per 1 juli 2016 is de aanpak van de IT-migratie aangepast op zodanige wijze dat de risico's van de IT-migratie verkleind worden. Het uitstel van de overgangsdatum bood de kans om de overgang in twee stappen te doen. Eerst worden data en applicaties gemigreerd van het rekencentrum van ZIN naar het rekencentrum van het CAK. Productie geschiedt dan nog steeds door, uit naam en onder verantwoordelijkheid van het Zorginstituut. Als tijdens de migratie blijkt dat de migratie niet succesvol verloopt, kan nog worden teruggemigreerd naar het rekencentrum van ZIN. Na gebleken stabilisatie van productie in het rekencentrum van het CAK wordt de tweede stap voorbereid en gezet: productie door, uit naam en onder verantwoordelijkheid van het CAK.

De bijgestelde aanpak is beschreven in het gezamenlijke integrale IT-projectplan. Ook zijn de hoofdlijnen van de migratie- en transitiedraaiboeken vastgelegd en worden die per fase in detail uitgewerkt. Deze draaiboeken zijn gericht op de periode voor en tijdens de overdracht. Voor de periode na de migratie en na de transitie worden daarnaast gedetailleerde draaiboeken opgesteld die het gecontroleerd opstarten van de systemen ondersteunen.

Voor beide fasen (migratie en transitie) is een doelarchitectuur uitgewerkt waarin alle IT-componenten zijn benoemd die aan het einde van die fase nodig zijn voor de ondersteuning van de burgerregelingen. De

wijzigingen in de systemen zijn tot een minimum beperkt; het principe blijft overgaan ‘as is’. Voor enkele IT-componenten is echter van dit principe afgeweken, omdat dit technisch onvermijdelijk is of als ‘as is’ overzetten meer risico's met zich mee zou brengen dan de inzet van een alternatieve component die zijn waarde al binnen het CAK IT- landschap al heeft bewezen. Onderdeel van de benodigde ondersteuning zijn de digitale werkplekken. De gekozen IT-aanpak vereist dat zowel bij ZIN als bij het CAK passende digitale werkplekken zijn ingericht die het mogelijk maken om vanaf beide locaties in te loggen op de IT-omgeving van het CAK.

Testkwaliteit (ICT)
CAK en ZIN hebben overeenstemming over de testaanpak; na een uitvoerige afweging van verschillende aanpakken, ook met externe partijen, is besloten om zwaar in te zetten op testen en gecontroleerd opstarten. Beide organisaties zijn het erover eens dat schaduwdraaien redelijkerwijs niet te realiseren is en daarmee juist een continuiteitsrisico zou opleveren. Schaduwdraaien impliceert immers het naast elkaar functioneren van twee volkomen gelijkwaardige productie-omgevingen en wel bij alle partnerorganisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de regelingen. In de testaanpak zijn alle benodigde testen voorzien die fouten bij de overdracht van de IT-systemen moeten opsporen en voorkomen. Met het gecontroleerd opstarten kan, indien zich bij de overdracht toch nog een fout voordoet, deze snel worden opgespoord en hersteld.

Het CAK en ZIN hebben de wederzijdse eisen aan het testen en de acceptatiecriteria naast elkaar gelegd en deze worden waar nodig aangevuld. In elke fase van de overdracht vinden integrale acceptatietesten plaats en de business van beide organisaties vervult de acceptatierol. Tevens zijn in elke fase performancetesten voorzien. De aangestelde Quality Assurance functionarissen zullen de testplannen en draaiboeken beoordelen.

Speciale aandacht is besteed aan de testen met ketenpartners. Het ketentestplan is uitgebreid met controles op de verwerkbaarheid van zowel ingaande als uitgaande berichten. Het aangepaste ketentestplan is afgestemd met de ketenpartners en de testen worden in de eerste maanden van 2016 uitgevoerd.
Met RINIS zijn afspraken gemaakt over de beschikbaarheid van een stabiele en representatieve acceptatieomgeving waarin de ketentesten uitgevoerd kunnen worden.

Continuïteit (ICT)
Voor zowel de periode na de migratie als de periode na de transitie wordt een vangnetconstructie uitgewerkt in de draaiboeken. Bij de uitwerking zal veel aandacht besteed worden aan de rol van de medewerkers bij het gecontroleerd in gebruik nemen van de ICT-systemen die in het CAK-datacenter zijn opgebouwd (na de migratie) en het gecontroleerd opstarten van de uitvoering door het CAK (na de transitie). Door stap voor stap te controleren of de systemen de juiste output genereren worden fouten snel onderkend en zijn snel te herstellen. Er wordt een aparte taskforce ingericht, zodat na de migratie en na de transitie dedicated capaciteit beschikbaar is voor het toezien op de uitvoering van alle controlewerkzaamheden en herstelactiviteiten.

ZIN is en blijft tot de datum van overdracht verantwoordelijk voor het onderhoud aan de ICT-systemen.
Dit gebeurt in afstemming met het CAK. In de periode tot aan de overdracht zijn twee momenten bepaald (in

februari en mei 2016) waarin nog wijzigingen in de ICT-sytemen doorgevoerd kunnen worden. Het gaat hier om wijzigingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering, bijvoorbeeld als gevolg van wetswijzigingen.
De randvoorwaarden en de werkwijze voor het doorvoeren van wijzigingen zijn vastgelegd in een procedure. Hiermee wordt geborgd dat wijzigingen niet tot vertraging of verhoogde kans op vertraging in het project leiden en daarmee een risico voor de overdracht worden.